

O orçamento na Administração Pública

Arnaldo Tambellini *

INTRODUÇÃO

No período de 19 a 21 de maio de 1982, participou-se do II Seminário Rio-Grandense sobre Orçamento Público, realizado no Salão de Atos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na cidade de Porto Alegre.

O evento promovido pela Associação Brasileira de Orçamento Público, Regional do Rio Grande do Sul — ABOP/RS e com a colaboração do Governo do estado sul-riograndense contou com a participação de orçamentistas não só daquele estado mas, também, de outras unidades da Federação.

PROGRAMA

O conclave constou de um programa extenso, onde foram abordados os seguintes temas:

Painel I — O Orçamento Público — Elaboração e Execução.

Painel II — O Controle Interno assegurará eficácia ao Controle Externo.

Painel III — Fundo Rotativo.

Tese I — O Conteúdo do Orçamento Público Municipal.

Tese II — O Mecanismo das Retificações Orçamentárias segundo os Mandamentos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Tese III — O Orçamento Municipal e a Desburocratização — O caso do Decreto-lei nº 1.875/81.

Tese IV — O Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) e o Município.

Palestra I — Proposta para Consolidação de Balanços do Grupo Econômico Estatal — Administração Direta e Indireta.

Palestra II — Dívida Pública: Controles, Limites e Escrituração.

Conferência — A Questão das Transferências Federais e o Orçamento Municipal.

O Orçamento Público — Elaboração e Execução

Um grupo de técnicos da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul que se propôs a apresentar o painel, fê-lo em

dois níveis. No primeiro cuidou da programação e no segundo tratou da execução. A programação foi feita calcada na apresentação de propostas orçamentárias em termos de quantidades físicas, por projeto ou atividade, para posteriormente passar-se à transformação das unidades físicas em valores monetários. Quanto à execução, os aspectos enaltecidos aos participantes foram os instrumentos e/ou mecanismos utilizados por Caxias do Sul no acompanhamento da execução orçamentária. São eles: a requisição de material ou serviço, o próprio cadastro do projeto ou atividade e a programação financeira de desembolso trimestral que, também, facilita o orçamento de caixa da prefeitura.

O ponto alto desse painel foi, sem dúvida, a questão do acompanhamento da execução orçamentária. Isso porque à medida que tenhamos em mente os objetivos, os recursos financeiros, o tempo de duração da obra ou serviço, bem como façamos um acompanhamento passo a passo das eventuais distorções entre o planejado e o executado, estaremos propiciando condições de realizar uma eficiente avaliação de resultados, provocando, em consequência, uma minimização dos “furos”. Não devemos ater-nos a instrumentos legais, tipo balancetes ou balanços, para efetuarmos um acompanhamento eficiente. Devemos, sim, extrair de todo o instrumental orçamentário aquele que nos propicie condições de realizar um acompanhamento que nos conduza a um aprimoramento cada vez maior.

O Controle Interno assegurará eficácia ao Controle Externo

O estudo apresentado por técnicos da Supervisão de Controle Municipal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul versa sobre a análise dos atos de gestão atribuídos ao Poder Executivo, seu amparo legal, bem como a obrigatoriedade da sua perfeita execução, controle e avaliação de resultados, de modo a proporcionar as condições indispensáveis a que o Controle Externo cumpra suas funções eficazmente.

Ressalte-se, a título de esclarecimento, que o Controle Interno é o exercido pelo Poder Executivo instituído por lei e o Controle Externo é aquele levado a efeito pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas.

O painel iniciou-se com uma exposição resumida do fundamento legal e das finalidades dos Orçamentos, dos Programas de Trabalho, Execução de Contratos, Contabili-

* *Economista, Assistente-Técnico de Gabinete da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.*

dade e Avaliação de Resultados, tudo fundamentado no disposto no artigo 71 da Emenda Constitucional nº 1/69.

Na outra parte do trabalho foi enfocado o Controle Externo, tendo sido examinado sua competência constitucional, finalidade e meios de que dispõem para o cumprimento das funções de auditoria financeira e orçamentária que culminam na emissão do Parecer Prévio das Contas dos Prefeitos e Governadores e julgamento das Contas dos Administradores.

Foi chamada a atenção dos participantes do Seminário para o fato de que a abrangência e a complexidade do assunto em pauta evidenciava a dificuldade de sua aplicação prática à medida que envolve conhecimentos técnicos de todas as fases de cada realização governamental, exigindo para sua consecução órgão específico dotado de recursos humanos altamente qualificados, condição realmente difícil de ser implementada.

Entende a equipe patrona do painel que a implantação de um sistema para avaliar os resultados pelo Controle Interno deve preocupar-se fundamentalmente com os seguintes pontos: as obras ou serviços já executados e os efeitos benéficos ou não deles decorrentes. Além disso, frisam, a Carta Magna através do artigo 71, III, pretende que os governantes mostrem à coletividade os aspectos benéficos ou não decorrentes da realização de obras ou prestação de serviços, pois ambas foram custeadas por essa mesma coletividade.

Finalmente, concluindo o estudo, foi enaltecida a importância da matéria que deve constituir-se em preocupação constante dos administradores, pois somente assim resultará assegurada a eficácia do Controle Externo.

Fundo Rotativo

Técnicos da Prefeitura Municipal de Pelotas trouxeram ao Seminário sua experiência a respeito da criação de um Fundo Rotativo de Estoque de Materiais.

A preocupação dos expositores foi evidenciar ao plenário uma série de vantagens advindas da criação desse fundo. Entre elas destacamos as seguintes:

- medida desburocratizante, pois, com a adoção do fundo, ocorre uma diminuição no número de documentos a serem elaborados, como, por exemplo, os empenhos;
- alocações são feitas de forma correta, ou seja, o material não é distribuído aleatoriamente, mas somente para quem tem necessidade do mesmo;
- menor custo administrativo, à medida que as compras são feitas sempre no começo dos exercícios;
- o controle é feito basicamente pelas notas fiscais na entrada do material e pelas requisições das unidades na saída do mesmo.

Vê-se que a idéia do Fundo Rotativo do Estoque de Materiais é válida, porém a maior dificuldade parece residir na fixação de um critério realístico da avaliação da necessidade do estoque, bem como da quantidade econômica da compra de material.

O Conteúdo do Orçamento Público Municipal

A apresentação do Bacharel Anatalicio Telles de Oliveira, Coordenador do Serviço de Inspeção da Supervisão de Controle Municipal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, abordou o conteúdo orçamentário. O expositor levou a efeito uma análise da matéria sob o

aspecto legal, identificando à luz da legislação própria os componentes que obrigatoriamente devem integrar a lei do orçamento. Abordou os programas de trabalho, bem como os mecanismos de controle interno para acompanhamento da execução do orçamento e dos próprios programas de trabalho. Ao final concluiu com algumas sugestões para a instituição de métodos próprios para a tarefa.

Entre as sugestões/conclusões apresentadas, julgamos de interesse as seguintes:

- a despesa pública a qualquer nível de governo deverá sempre expressar o plano a atingir em termos de metas objetivas e não somente em valores monetários;
- na sistemática em que são elaborados os orçamentos atualmente, importa que os Controles Internos dos respectivos Poderes Executivos sigam o critério determinado pela Lei nº 4.320/64 (arts. 47 a 80) para a execução e controle do orçamento anual que abrange não só os aspectos orçamentário e financeiro, mas também as metas alcançadas em termos de realização de obras e prestação de serviços e seus respectivos custos.

O Mecanismo das Retificações Orçamentárias segundo os Mandamentos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964

O autor deste trabalho é o professor Manoel Marques Leite, titular da disciplina de Contabilidade Nacional e Renda Social da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Discorreu o professor sobre os créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), falando sobre sua natureza e destinação, abordando, também, quais os tipos de recursos disponíveis utilizáveis para a cobertura dos mesmos. Sobre estes recursos, o professor Marques Leite, ao analisá-los sob o aspecto de suas origens, classificou-os da seguinte maneira:

I) recursos relacionados com as contas de resultado

1. vinculados à receita orçamentária

- a) excesso de arrecadação
- b) operações de crédito

2. vinculados à despesa orçamentária

- c) anulação parcial ou total de cotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei

II) recursos relacionados com as contas de estado patrimonial

- d) superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

Entende-se como um dos pontos básicos da tese apresentada a letra “d” da classificação apresentada acima. Isso porque o professor Marques Leite reforçou bastante este aspecto em sua exposição, principalmente advogando a não-implicação do superávit financeiro anterior gerar repercussões na receita do orçamento do exercício presente. A justificativa foi feita partindo do ponto de que o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior provém da conjugação de todas as transações financeiras que por via orçamentária foram realizadas pelas entidades desde a sua criação até o dia 31 de dezembro do ano anterior ao do orçamento vigente, constituindo-se, desta forma, em um recurso preexistente, isto é, já realizado, já incorporado ao patrimônio.

O Orçamento Municipal e a Desburocratização — O caso do Decreto-lei nº 1.875/81

O tema exposto por James Giacomoni, professor adjunto do Departamento de Administração da Universidade Federal de Santa Maria — RS, responsável pela disciplina de Orçamento Público, abordou as influências do Decreto-lei federal nº 1.875/81 no Orçamento Municipal, sendo que este decreto dispõe sobre a simplificação de normas gerais de Direito Financeiro aplicáveis a municípios com população inferior a 50 mil habitantes. O diploma legal simplificador de utilização facultativa dispensa o cumprimento de um dos critérios de classificação da despesa, qual seja, o funcional programático, além de disciplinar a questão do empenho de tipos particularizados de despesas para os municípios retrocaracterizados. As normas orçamentárias em vigor no país classificam a despesa segundo quatro critérios: institucional, econômico, por elementos e funcional-programático. Com a dispensa deste último, o Decreto-lei federal nº 1.875/81 manteve a exigência do cumprimento dos outros três critérios para os municípios com população inferior a 50 mil habitantes.

Entre as conclusões apresentadas pelo expositor ficaram mais evidenciadas e encontraram acolhida pelos participantes do Seminário as seguintes:

- na busca de uma simplificação desburocratizante não se deve despojar os orçamentos públicos de parte de seus papéis. Vale dizer que à medida que tenhamos em mira um programa desburocratizador, não podemos esquecer-nos dos objetivos do planejamento e do orçamento, pois ambos buscam tornar a instituição pública mais efetiva no cumprimento de suas finalidades sociais;
- o orçamento anual é o único instrumento a dar organicidade e consistência aos processos administrativos, financeiros e de gestão da grande maioria dos pequenos municípios brasileiros. O orçamento, à medida que nos calquemos em sua tradição, sua aceitação formal e operacional, traduz-se no veículo natural de institucionalização do planejamento e de programação. Para se incorporar essas novas funções, mister se faz que a linguagem orçamentária tradicional tenda a modernizar-se, adequando-se às novas exigências.

O Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) e o Município

O expositor Cyrino Brutus Schenini Cunha, Supervisor de Controle Municipal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, fundamentou seu trabalho em torno da elaboração e utilização do Orçamento Plurianual de Investimentos. O autor do trabalho considerou aspectos filosóficos e legais do OPI até chegar a alguns antecedentes que inviabilizam a elaboração, execução e avaliação dos OPIs a nível municipal. Entre todos os apresentados pareceram de maior importância e significação os seguintes:

- grande parte dos municípios elaboram o seu OPI com uma vestimenta de orçamento-programa, inobservando a regra de correlacionar metas, programas e objetivos em termos de realização de obras e prestação de serviços;
- inexistência de uma compatibilização precisa dos projetos de duração plurianual com a programação constante em um orçamento anual;
- a observância dos procedimentos simplificados do Decreto-lei federal nº 1.875/81, já enunciado anteriormente, está dificultando a elaboração do OPI, pois ele

não subsiste sem a classificação funcional programática, já que somente ela mostra o que o administrador pretende realizar.

Em função destas limitações e de outras enunciadas no plenário, o expositor chegou à conclusão da sua apresentação, entendendo que os municípios de pequeno e médio porte poderiam adotar um instrumento (que não o OPI) que possibilite evidenciar todos os investimentos municipais, cujo prazo de execução supere um exercício financeiro, compatibilizado com o orçamento anual. E quanto aos municípios considerados de grande porte, onde supõe a qualidade do planejamento e do orçamento de nível ótimo, opina pela manutenção do OPI — Orçamento Plurianual de Investimentos.

Dívida Pública — Controles, Limites e Escrituração

O assunto foi apresentado pelo Contador Fazendário e Chefe de Serviços da Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul, Ceno Odilo Kops. O palestrante conceituou a Dívida Pública como compreendendo a totalidade dos compromissos, obrigações ou débitos, qualquer que seja sua espécie, dos entes públicos. Em seguida classificou a Dívida Pública em Fundada e Flutuante. Dívida Flutuante é aquela que se caracteriza pelo curto prazo, destinada a suprir deficiências momentâneas de tesouraria, autorizadas pela Lei do Orçamento. Por sua vez, a Dívida Fundada é aquela que compreende os empréstimos autorizados por leis específicas, contraídos em um exercício para serem liquidados no próximo ou nos próximos. Caracteriza-se pelo longo prazo e destina-se a dar cobertura aos investimentos.

A Dívida Fundada Interna foi conceituada como sendo aquela que corresponde às operações de crédito a longo prazo contraídas com financiadores nacionais, ao passo que a Dívida Fundada Externa corresponde às operações de crédito a longo prazo contraídas com financiadores estrangeiros e destinadas a dar cobertura às obras de infra-estrutura das distintas esferas governamentais.

O palestrante fez alusões aos limites que obedecem legislação específica, bem como abordou as várias etapas e formas de escrituração da Dívida Pública e, ao final de sua palestra, enfocou o processo de reajustamento de Dívidas, destacando a transformação da dívida flutuante em fundada, a substituição de títulos de uma dívida por outra e a conversão de empréstimos com condições e títulos diferentes num único empréstimo com condições e títulos uniformes.

Proposta para Consolidação de Balanços do Grupo Econômico Estatal — Administração Direta e Indireta

O palestrante desta proposta foi José Flavio de Oliveira, Contador Fazendário e Chefe do Serviço de Análise e Controle da Contadoria e Auditoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul. A intenção do expositor com este trabalho foi a de apresentar os elementos pesquisados nos estudos realizados para consolidar os balanços das entidades que compõem o Grupo Econômico do Estado do Rio Grande do Sul. A consolidação pretendida busca não só uma consolidação orçamentária como também a de todos os balanços, ou seja, patrimonial, financeiro e econômico.

Pela natureza das entidades envolvidas na consolidação, quais sejam, entidades de direito público e entidades de direito privado, com diferentes critérios contábeis, a maior dificuldade foi estabelecer-se uma linguagem comum a ser desenvolvida na consolidação. Para isto dividiu-se as entidades que compõem o grupo econômico estatal em dois conjuntos, baseados nos diferentes critérios contábeis adotados:

- 1) o das entidades de direito público que são regidas pela Lei federal nº 4.320/64 que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Para o estado do Rio Grande do Sul, este conjunto é constituído pela Administração Centralizada, Autarquias e Fundações instituídas ou mantidas pelo estado, apesar de serem de direito privado;
- 2) o das entidades de direito privado, formado pelas sociedades por ações e empresas públicas as quais são regidas pela Lei federal nº 6.404/76 que dispõe sobre as sociedades por ações.

Foram adotados e estabelecidos dois critérios para a consolidação. O critério das compensações que foi utilizado para se evitar a repetição na contagem dos dados e o das conversões no sentido de se amoldar as sociedades por ações à linguagem da Lei federal nº 4.320/64.

Destaca o autor da proposta que os critérios por ele adotados poderão perfeitamente ser modificados, no sentido de que se obtenha um aperfeiçoamento da unificação da terminologia aplicada a um trabalho de consolidação. Apesar da heterogeneidade dos tipos de entidades e critérios de registros das operações desenvolvidas, o aspecto mais importante é uma homogeneização destes critérios, como, por exemplo, datas de encerramento dos balanços que devem ser reduzidos ao mesmo período administrativo e, também, a adoção dos mesmos regimes contábeis.

A Questão das Transferências Federais e o Orçamento Municipal

O tema acima foi desenvolvido por José Amaro Magalhães, Coordenador do Núcleo de Administração de Instrumentos Financeiros da Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Com a introdução deste assunto no Seminário, teve em mira o conferencista apresentar hipóteses de alterações no sistema de transferências federais aos municípios, objetivando maior simplificação e racionalidade do processo orçamentário. Estas hipóteses servem de fundamento para discussão, bem como levar-se a efeito posteriormente um exame mais profundo sobre a matéria.

Antes de chegar às hipóteses, o conferencista percorreu sobre vários tópicos pertinentes. Daremos sucintamente os enfoques principais.

Sobre “Receita Municipal” mostrou o expositor que com a Lei nº 5.172 de 25/10/66, que cuidou da reforma tributária, os municípios passaram a dispor, em termos reais, de mais recursos financeiros. O acréscimo foi motivado pelas transferências feitas pelos outros níveis de governo, particularmente o federal.

Sob o título “As Transformações” comentou o fato de que o processo de urbanização tem levado os municípios a dependerem cada vez mais de recursos provenientes dos outros níveis de governo e que, além disso, os municípios vêm sendo onerados pela encampação de compromissos de responsabilidade das outras esferas de poder.

O tópico seguinte abordado foi o “Aumento de Recursos e do Poder de Decisão” onde afirmou aos participantes que o aumento de dependência dos municípios em relação aos recursos provenientes dos outros níveis de governo faz com que essas transferências, especialmente as federais, assumam papel fundamental no atendimento das prioridades municipais.

Com referência a “Medidas Concretizadas” forneceu uma indicação das providências que defendidas pela SAREM já foram tomadas para aumentar o poder de decisão das administrações municipais, bem como para elevar o volume de recursos que lhes são repassados, além de proporcionar uma distribuição mais equânime desses recursos.

Ressalta o expositor na parte de “Dificuldades Remanescentes” que, não obstante os avanços alcançados, o processo de aperfeiçoamento do sistema das transferências federais ainda não se esgotou. Afirmou ainda que a diversidade de normas, critérios, procedimentos, em relação a essas transferências implica, entre outros inconvenientes, maior complexidade do processo orçamentário a nível municipal.

Após esse intróito chegamos, finalmente, às hipóteses referidas no início:

- 1) A criação pela União de um fundo contábil no qual seriam creditados os recursos que são repassados aos municípios. Os municípios possuiriam dois benefícios: a) teriam que acompanhar uma única transferência federal; e b) ocorreria simplificação do processo orçamentário.
- Porém, esta hipótese se mostra incompleta, já que, a nível de Governo Federal, continuaria a existir a quase totalidade dos inconvenientes hoje registrados.
- 2) Todas as transferências federais seriam calculadas segundo um critério único. Para isso, haveriam estudos para que fossem definidos os fatores que seriam considerados para o cálculo dos coeficientes de participação. Essa segunda hipótese também se mostra incompleta, uma vez que persistiriam os inconvenientes apontados para o nível municipal, enquanto não eliminaria todos os que se registram atualmente na esfera federal.
- 3) As transferências federais seriam feitas através de um único fundo composto por determinada percentagem da Receita Tributária da União.

A impressão do conferencista e também a que se tem é o de que esta hipótese permitiria que o processo de transferências federais se libertasse de todos os inconvenientes hoje existentes, tanto a nível municipal como federal.

Como foi assinalado anteriormente, as hipóteses apresentadas objetivam chamar a atenção para o assunto e criar condições para que seja estudado com a profundidade que sua relevância requer. O entendimento é de que se poderia avançar significativamente em termos de racionalidade do processo orçamentário da União e dos municípios.